



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 414 de 2021

Carpeta Nº 3373 de 2018 y S/C — Comisión Especial de asuntos municipales

---

CONGRESO NACIONAL DE EDILES

Institucionalización

PLAN DE TRABAJO BIENAL DE LA COMISIÓN

Propuesta del Representante Alfonso Lereté

REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE ALIMENTOS Y EMPRESAS

Planteo del Representante Marne Osorio

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 11 de mayo de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Nancy Núñez Soler.

Miembros: Señores Representantes Oscar Amigo Díaz, Rodrigo Blás Simoncelli, Wilman Caballero, Luis Gallo Cantera, Alfonso Lereté, Eduardo Lorenzo Parodi, Enzo Malán Castro, Daniel Martínez Escames, Ana María Olivera Pessano, Marne Osorio Lima y Mariano Tucci Montes De Oca.

Asiste: Señor Representante Eduardo Lust Hitta.

Secretarias: Señoras Florencia Altamirano y María Eugenia Castrillón.

═════II═════

SEÑORA SECRETARIA.- Está abierto el acto.

Ante la renuncia del señor diputado Pedro Irigoin Macari, corresponde proceder a la elección del nuevo presidente. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 123 del Reglamento, la votación deberá ser tomada en forma nominal.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Muy buenas tardes a todos y todas. La bancada del Frente Amplio propone, para presidir la Comisión, al señor diputado Amigo. Me gusta decirlo así, pero sería mejor decir el diputado Óscar Amigo.

SEÑORA SECRETARIA.- De acuerdo con lo propuesto por la señora diputada Ana Olivera, se procederá a votar.

SEÑORA REPRESENTANTE BURGOA (Laura).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE CASARETTO (Federico).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE LERETÉ (Alfonso).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE MARTÍNEZ ESCAMES (Daniel).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑORA REPRESENTANTE NÚÑEZ SOLER (Nancy Estela).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE OSORIO LIMA (Marne).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Por el señor diputado Óscar Amigo.

SEÑOR REPRESENTANTE AMIGO DÍAZ (Óscar).- Por la señora diputada Ana Olivera.

SEÑORA SECRETARIA.- Han sufragado diez señores representantes; nueve lo hicieron por el señor representante Óscar Amigo Díaz y uno por la señora representante Ana Olivera Pessano.

En consecuencia, queda proclamado como presidente de la Comisión el señor representante Óscar Amigo, y se le invita a ocupar la Presidencia.

(Ocupa la Presidencia el señor diputado Óscar Amigo Díaz)

SEÑOR PRESIDENTE.- Esta es una situación un tanto *sui generis* por la renuncia del compañero que era hasta ahora presidente de la Comisión. Nosotros, que estamos asumiendo, no hemos estado en el día a día de la Comisión, por lo que vamos a solicitar la colaboración de los señores y señoras diputadas para trabajar. Este es un ámbito de trabajo y debe funcionar con la ayuda y colaboración de todos a fin de terminar de la mejor manera este primer año de la legislatura.

Hoy tenemos la comparecencia de una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El director, Isaac Alfie, se excusó de concurrir por algunas instancias de trabajo. Por lo tanto, concurrirá el subdirector, José Luis Falero.

(Ingresa a sala el subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

——La Comisión de Asuntos Municipales da la bienvenida al señor subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, señor José Luis Falero.

Tenemos a estudio de la Comisión dos proyectos de ley: el que refiere a la institucionalización del Congreso de Ediles y el de modificación de la ley de descentralización y participación ciudadana, que está vigente. Contamos con el proyecto de ley que se presentó en la legislatura pasada, y sobre esa base es el intercambio de hoy.

SEÑOR FALERO (José Luis).- Es un gusto concurrir a la Comisión. Íbamos a concurrir junto con el director Alfie, pero justamente surgió la coordinación para planificar lo relativo a la pandemia y nos distribuimos la tarea.

Este proyecto de ley viene del período anterior. Nosotros aún no hemos avanzado en su análisis porque creo que corresponde hacerlo con las autoridades electas, con las que pretendíamos tener una charla. En su momento, ha habido un proceso de análisis y participamos en algún aspecto de la elaboración de un proyecto -nos referimos al proyecto relativo a los municipios; aclaro esto porque se mencionó otro más- que iba a permitir dar un paso más en el fortalecimiento de los municipios. En aquel momento, como intendentes, participamos en algunas actividades que se organizaron en el Cabildo y allí manifestamos nuestro punto de vista con respecto a la posibilidad de dar un pasito más y corregir algunas situaciones que se estaban dando en la práctica, que no habían sido consideradas con la ley anterior, como el régimen de licencia y algunos otros temas puntuales. Todo ese proceso se trabajó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del gobierno anterior y el aporte que hicimos en lo personal fue muy específico. En aquel momento, dijimos que compartíamos la necesidad de resolver temas que tenían que ver con el funcionamiento administrativo de los municipios para facilitar algunas cosas que no habían sido tenidas en cuenta en el proyecto de ley anterior, pero que discrepábamos en dar un paso más en el sentido de seguir generando municipios. Hoy lo digo en forma personal: no estoy de acuerdo con seguir avanzando en cantidad de municipios; fortalezcamos los que tenemos. Cuando digo que fortalezcamos los que tenemos, es porque hemos encontrado que a lo largo de los diecinueve departamentos tenemos realidades muy distintas. Hay Intendencias que tienen en el municipio a un socio estratégico de ejecución de política pública en lo territorial con facultades claramente definidas y metodologías de articulación y de trabajo correctas que no superponen esfuerzos, pero hay otras que transfieren solamente un porcentaje de los recursos, quedándose con el otro. Luego, simplemente, les remiten las boletas de gastos a los municipios para que firmen que eso se hizo en el territorio. Hay una variedad total en la realidad de los departamentos y por eso personalmente no me atrevería a dar un paso más sin corregir lo que tenemos que corregir.

A pesar de eso, hubo algunos departamentos que dentro de lo previsto en la ley anterior crearon nuevos municipios. Hoy pasamos de ciento doce a ciento veinticinco. Ese incremento de municipios se dio en base a las facultades que tenían previstas en la ley los gobiernos departamentales -intendentes y Juntas departamentales-, cumpliendo con los requisitos y las iniciativas correspondientes. Así que hoy, ante la pregunta de ustedes, creo que sería inoportuno de nuestra parte, como gobierno, avanzar en este aspecto sin considerar en profundidad lo que mencionaba, que tiene que ver con fortalecer lo que tenemos. Ese es nuestro objetivo primordial, y para que se pueda hacer,

hemos incorporado en el presupuesto quinquenal, que se está aprobando en estos días en el Poder Legislativo, algunas medidas favorables en ese sentido, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la articulación entre intendentes y municipios. Esto se debe a que hemos encontrado municipios que han perdido recursos porque no se han puesto de acuerdo con los intendentes en la firma de compromisos de gestión. Los que los pierden no son las Intendencias, sino los municipios, porque gran parte del compromiso de gestión, establecido hoy en el literal C) del artículo 214 de la Constitución, proviene de los recursos establecidos en ese artículo. Esto quiere decir que si el intendente y el alcalde no se ponen de acuerdo porque, por ejemplo, no se llevan -tenemos casos como esos; vamos a hacer esfuerzos para que ya no sucedan-, quien pierde es el municipio, porque ese dinero establecido en el artículo 214 no se descuenta y las Intendencias lo cobran en la liquidación anual. Hemos detectado cosas que me hacen pensar que para el gobierno es inoportuno seguir con esto hasta no tener más claro el panorama y resolver lo que estaba previsto antes. Quizá se pueda trabajar lo relativo a temas administrativos, regímenes de licencia y esas cosas, pero seguir incorporando más municipios por cantidad de habitantes es algo que hay que discutir. No siempre es conveniente crear más municipios para generar mayor municipalización en el territorio nacional; podemos emplear el radio de acción de los que hoy están, podemos trabajar y llegar a ese objetivo por caminos diferentes. Claro que están la voluntad y las autonomías de los gobiernos departamentales para que lo puedan hacer; nosotros, que somos muy defensores de las autonomías, preferimos que esos temas se manejen dentro del ámbito de los gobiernos departamentales, en un análisis político departamental, y no forzarlos por medio de una ley. Reitero que hay fallas que tenemos que corregir, porque no se está cumpliendo con los objetivos que todo el sistema político se trazó en su momento. No se está dando eso de que los gobiernos locales tienen la facultad de ordenar las prioridades y definir lo que debe acontecer en el territorio, pero esto sí está contemplado en el proyecto de presupuesto que hemos enviado ahora, a tal punto de que, para hacerse de esos dineros que se redistribuyen a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, va a tener que existir sí o sí una articulación y un acuerdo firmado tanto por el intendente como por el Concejo Municipal. La ejecución se tiene que dar y si no se da, ese dinero no se devuelve al departamento, se redistribuye entre los que hacen las cosas bien en el resto de los municipios. Entendimos esto como una salida que a muchos les puede parecer que no sea la mejor, pero cuando las cosas no funcionan, no tenemos más remedio que solucionarlas. No es justo que pierdan solamente los municipios, como hasta hoy, y que después lo cobren las intendencias en junio del año siguiente en la liquidación. O lo pierden todos, o lo ganan los municipios que hacen las tareas correctamente y ejecutan el presupuesto. Eso está establecido, definido y acordado como un cambio que nos parece que va a generar un mejor funcionamiento.

No somos los dueños de la verdad, pero estimamos que con los correctivos que hicimos y con el reglamento que se va a aprobar el próximo 17 de diciembre en la Comisión sectorial de funcionamiento, se va a dar una mayor fortaleza de gestión al tercer nivel de gobierno, que es el pasito que queríamos dar en esta primera etapa. Esto no quiere decir que no podamos trabajar sobre un proyecto de ley como este y analizarlo, pero en forma conjunta y una vez que resolvamos lo otro. No es de nuestro interés avanzar en esto ahora como gobierno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dada la primera intervención del subdirector Falero, es pertinente que abramos la ronda de preguntas, consultas o dudas a los diputados y diputadas. Su planteo fue bastante contundente.

SEÑOR REPRESENTANTE OSORIO LIMA (Marne).- Doy la bienvenida al subdirector de la OPP, viejo amigo, excolega. Aquí varios tenemos mucho que ver con

todo este proceso de construcción de municipalización en el marco de la ley de descentralización. También participamos de ese evento al que el subdirector hace referencia, que consistió en un ciclo de talleres con el fin de generar insumos para elaborar este proyecto de ley que hoy está a consideración de esta Comisión.

Comprendo lo que dijo el subdirector y comparto en gran medida muchos de los elementos que él maneja. Creo que es fundamental darnos el tiempo necesario para que las nuevas autoridades, recientemente asumidas, que van a estar constituyéndose en el Congreso Nacional de Intendentes y en el Plenario de Municipios, tengan un espacio de tiempo para procesar este proyecto de ley y la información que se generó en esos talleres, que es mucha. Podemos interactuar teniendo en cuenta la actual realidad política institucional.

En aquellos talleres, enfatizamos mucho la diferencia entre descentralización y municipalización. Se trata de dos políticas públicas que necesariamente deben dialogar entre sí pero son muy diferentes en cuanto a los objetivos y las metas. La municipalización como instrumento llegó para quedarse, pero es evidente que se trata de un proceso que debe ser perfeccionado. El subdirector recién mencionaba algunos puntos que son más bien de corte práctico y presupuestal, pero hay otras cuestiones que creo que vale la pena poner en el debate que tienen que ver con el avasallamiento de los gobiernos departamentales a través de un marco normativo que puede no tener necesariamente la capacidad de interpretar las particularidades de cada uno de los territorios. ¿A qué voy con esto? La pregunta que tal vez nos tengamos que hacer es quién tiene que definir cuán municipalizado debe estar un territorio departamental. ¿El Parlamento? ¿El gobierno departamental? Esto, de alguna manera, puede obedecer a las políticas públicas que desde los gobiernos intermedios, desde los gobiernos de los territorios -que son los gobiernos departamentales-, puedan estar amparadas y respaldadas por esas autonomías departamentales, de las que también somos defensores, aunque no a ciegas, no *per se*, sino porque creemos efectivamente que las políticas de los territorios tienen que ser generadas desde los gobiernos intermedios. Esa es la dicotomía que, más allá de lo instrumental, existe en el proceso de municipalización, y que podría ser corregido en una nueva norma. Considero que hay cuestiones más de esencia que tal vez podrían ser debatidas con el nuevo Congreso de Intendentes y el nuevo Plenario de Municipios.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Agradecemos al señor subsecretario.

Este es uno de los temas que nos apasionan, y por eso todos estuvimos de acuerdo en reflotar este proyecto de ley que estaba archivado para que fuera tratado al inicio del período. Este mismo procedimiento se ha hecho en otras comisiones. No es lo mismo debatir en los dos últimos años de la legislatura que en los dos primeros, cuando se hace con más tranquilidad. Creo que el debate es necesario y por eso todos estuvimos de acuerdo en ponerlo sobre la mesa.

Por otra parte, la profundización de la descentralización tiene puntos que se tocan con la municipalización pero tiene otros que lo hacen con el fortalecimiento del gobierno local, como Falero lo planteaba y el señor diputado Osorio lo ratificó, y este debate debe hacerse con los protagonistas. Tenemos un territorio pequeño y, sin embargo, muy diverso, y a veces resulta difícil dar cuenta de esa diversidad. Por lo tanto, también está la importancia de quién y cómo define la organización en función de esas peculiaridades, pero teniendo una base común. Hay algo sustantivo que plantea la ley original de descentralización y es que la creación de los gobiernos locales debe mantener la unidad territorial del departamento. Creo que eso está desde la primera ley y es un aspecto en el

que todos nos hemos basado a la hora de asignar las competencias desde las Juntas departamentales a los municipios. Cada una es distinta, no son homogéneas, y ahí también debe estar el respeto de la diversidad departamental.

Pensamos que, más allá de que recién se están instalando las nuevas autoridades, valía la pena comenzar este debate tomando en cuenta a quienes fueron parte del debate con anterioridad. Invitamos también a Pedro Apezteguía para ir escuchando a los diversos protagonistas, a los de ayer y a los actuales, a fin de avanzar, con mucha más tranquilidad, en la profundización del proceso de descentralización. Hay aspectos que el señor Falero planteó que ninguna ley va a solucionar, como el relacionamiento entre el gobierno departamental y los municipios. Las patologías -para decirlo de alguna manera- que el director Falero planteaba pueden darse con profundización, con nueva reglamentación, con nuevas leyes. Esa es una transformación cultural en la que hay que trabajar mucho. No se trata de la descentralización; por algo somos el último país de América Latina que llegó a ese proceso. Debemos poner esto en debate, y es muy importante que este debate trascienda nuestras fronteras. No debe ser solamente un debate en nuestras cuatro paredes, sino trascender como debate en el territorio. Creo que deberíamos ser todos impulsores si estamos convencidos de que hay que ir a una profundización de la descentralización.

Es muy grave que nos vayamos poniendo de acuerdo con el señor diputado Osorio.

(Hilaridad)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia del subdirector de la OPP, José Luis Falero, en esta primera oportunidad. Seguramente, lo vamos a tener asiduamente en esta Comisión.

(Se retira de sala el señor José Luis Falero)

——A continuación, vamos a recibir al señor Pedro Apezteguía, ex director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR REPRESENTANTE OSORIO LIMA (Marne).- Solicito a la Comisión que se remita una minuta a la Cancillería referida a la integración del Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos, que fue un instrumento institucional que se generó dentro de la agenda bilateral Uruguay- Brasil y permitió que los gobiernos subnacionales que están en la franja de frontera con Brasil pudiesen poner en la agenda bilateral de los países los temas básicamente vinculados a la infraestructura, a los componentes de atención primaria en salud, al saneamiento, al abastecimiento de agua y a algunos servicios públicos como recolección y disposición final de residuos. Creo que es oportuno que, en este momento en que las autoridades subnacionales están asumiendo sus cargos, la Cancillería -que paralelamente está trabajando en la Reunión de Alto Nivel (RAN) bilateral que seguramente ocurrirá en los primeros meses del año próximo- lo incorpore en la agenda como una oportunidad importante para que los gobiernos subnacionales de la franja de frontera puedan participar activamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La secretaría nos señala que la Comisión como organismo no puede generar minutas de comunicación. Los diputados que componen la Comisión pueden de manera particular llevar formalmente la inquietud a la Presidencia de la Cámara.

En su primera intervención, el señor diputado Osorio hablaba de la necesidad de discutir e intercambiar con diversos ámbitos. Nosotros tenemos previsto que este proyecto de descentralización sea repartido cuando se instalen las nuevas autoridades oficialmente en estos organismos colectivos: el Congreso de Intendentes, el Congreso de

Ediles y el plenario de municipios. También la Comisión había resuelto convocar a estos organismos una vez instalados con sus nuevas autoridades. Esta es la agenda que tenemos pendiente con respecto a este proyecto. Y con relación al proyecto del Congreso Nacional de Ediles tenemos previsto convocar al Congreso Nacional de Ediles en su nueva conformación. En este momento, no tenemos la fecha en que se estarán instalando las nuevas autoridades.

SEÑORA OLIVERA PISSANO (Ana María).- Estoy de acuerdo con que todos los miembros de la Comisión firmemos la minuta de aspiración y la presentemos ante la Presidencia de la Cámara, no desde la Comisión, sino expresando "los integrantes de la Comisión". Comparto ese criterio.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Hoy participé visitando otra Comisión, y allí también se habló de generar una minuta. Me parece que hacer una minuta en nombre de la Comisión sería lo ideal, por la situación y el tiempo que va a llevar.

Iba a proponer darle un poco más de responsabilidad al señor diputado Osorio y pedirle que haga una redacción que nos llegue a todos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso iba a proponer: que el señor diputado Osorio nos haga llegar por escrito esa inquietud que tiene para ver si los integrantes de la Comisión pueden enviar un documento colectivo a la Presidencia de la Cámara.

Si el señor diputado Osorio es tan amable, lo puede enviar vía correo electrónico a los integrantes de la Comisión.

(Ingresa a sala el señor Pedro Apezteguía)

——La Comisión da la bienvenida al señor Pedro Apezteguía, ex director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Estamos trabajando sobre el proyecto de descentralización que viene del período anterior.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Buenas tardes a todos: a los que conozco y a los que no conozco.

Este proyecto de ley que está a estudio de esta Comisión fue enviado al Parlamento el 10 setiembre de 2018 en el marco de un proceso. La Constitución de 1997 establece por primera vez, luego de casi ciento setenta años, que el país, que fue definido por la Constitución de 1830 como unitario y centralista, pasa a tener como objetivo el desarrollo asociado con las políticas de descentralización, fijando en su artículo 50 el objetivo de la descentralización y definiéndola como la búsqueda del bienestar, asociando desarrollo, descentralización y bienestar. Allí se plantean un conjunto de discusiones que ustedes conocen y que llevaron adelante durante el tratamiento del presupuesto, lo que los técnicos llaman el desbalance vertical y horizontal, es decir, aquello que da competencias a los niveles de gobierno descentralizados o desconcentrados pero no da recursos suficientes requiriéndose, por lo tanto, de transferencias intergubernamentales para que los gobiernos departamentales puedan cumplir con las competencias que la ley y la Constitución les asigna.

Por otro lado, está lo que los técnicos llaman el desbalance horizontal, es decir que un uruguayo, nazca donde nazca, tenga los mismos derechos y el acceso a las mismas obras y servicios. Eso implica no solo mitigar el desbalance vertical, sino el balance horizontal en la búsqueda de lo que define la Constitución en su artículo 50 y hace que se desarrollen distintos procesos que en el año 2009 se concretaron mediante la Ley N° 18.567 de descentralización y participación ciudadana. Esto es bien importante, porque ciento setenta y nueve años después de la Constitución de 1830 hay una ley que

con carácter general establece las condiciones de generación de las autoridades locales. Allá por la década del treinta se había hecho para la junta de Río Branco y luego, en la década del noventa, para las juntas de San Carlos y de Bella Unión, dándoles carácter electivo. Recién la ley de 2009 da lugar a la creación de autoridades locales, en este caso ochenta y nueve. Algunos municipios -digo esta palabra expresamente- se crean porque la ley los hace obligatorios y otros porque la ley permite crearlos y las Juntas departamentales, por iniciativa del intendente, lo hacen.

En setiembre de 2014 esa ley se modifica y da lugar a la ley vigente, la Ley N° 19.272, y en su marco se pasa de ochenta y nueve a ciento doce municipios a partir de 2015. Al amparo de la misma ley, en las últimas elecciones departamentales se pasa a ciento veinticinco municipios que se han constituido en estos días. En ese marco es que en el período pasado se decidió dar un nuevo impulso para continuar la trayectoria. El proyecto de ley que está a estudio de esta Comisión no descubre la pólvora ni innova en todos los aspectos, pero tiene como objetivo dos cosas fundamentales: por un lado, solucionar aspectos que la práctica, que ya llevaba en ese momento ocho años, venía mostrando que era necesario modificar y, por otro lado, profundizar en aquellos aspectos en los que el gobierno anterior pensaba que había condiciones para seguir avanzando, tanto en términos de descentralización como de participación ciudadana. La propia exposición de motivos organiza estos aspectos en siete grupos: el alcance de la municipalización, el carácter colectivo de la conducción de los municipios, una especial atención sobre los temas vinculados a la participación y la planificación, el equilibrio en la distribución de competencias, la siempre discutida disposición de los recursos, la transparencia y el número de miembros de los órganos colectivos. Esos siete puntos intentan de alguna manera ser atendidos en un conjunto de ajustes por un lado y un conjunto de innovaciones por el otro.

Nosotros asistimos el año pasado, como directores de descentralización, a la creación de trece municipios, todos de menos de dos mil habitantes, que no se hubieran creado por imperio de la ley sin iniciativa de los intendentes. Es significativo que diez de ellos estén en localidades centrales de menos de mil habitantes, pero cuando uno ahora mira los resultados electorales y la cantidad de votantes se encuentra con que todos esos municipios tuvieron un promedio de setecientos nueve votos en las elecciones departamentales, y algunos menos en las municipales. El proyecto de ley trataba de definir el alcance de la municipalización llevando la cifra a localidades de mil habitantes y estableciendo que se podían crear nuevos municipios en las distintas Intendencias, siempre y cuando hubiese una mayoría especial de la Junta. Creemos que es necesario -esta es una creencia personal- exigir una mayoría especial para su creación, porque los municipios tienen que ser parte del acuerdo político de los departamentos. Una mayoría habitual en los gobiernos departamentales para aquellas cosas que superan los períodos de gobierno es de dos tercios, y el proyecto de ley propone que se puedan crear municipios por fuera de lo que prevé la ley al amparo del artículo 262 de la Constitución en términos de autoridades locales, siempre y cuando se consigan los veintiún votos de la Junta Departamental. Esa es una modificación que establece fundamentalmente el artículo 1°.

En el artículo 1°, que es bien largo y complejo, hay un aspecto interesante y es que se trata de distinguir distintos conceptos para el nombre municipio. Hoy el municipio es el territorio, las autoridades, un local que se conoce funcionando, y este proyecto de ley intenta diferenciar el municipio como la población que vive en un territorio y el Concejo Municipal como gobierno municipal que gobierna a esa población con las potestades, las competencias y las atribuciones que le da la ley. Esas son las cosas de este país dadas por una circunscripción electoral. El otro día, revisando la creación de los trece municipios

nuevos, uno se encontraba con que había algunos que en el censo de 2011 tenían ciento cincuenta habitantes, pero cuando mira los votos de las últimas elecciones ve que hubo trescientos y que en las elecciones departamentales, en esos mismos circuitos, hubo seiscientos votos válidos. Allí estamos diferenciando entre la localidad propiamente dicha según la definición que da el Instituto Nacional de Estadística y la localidad como segmento censal que la Corte Electoral establece como circunscripción para que en un circuito electoral haya alrededor de trescientos votantes en el interior y cuatrocientos y pico en Montevideo. Eso es lo que se intenta hacer con respecto al alcance de la municipalización.

Los otros artículos y modificaciones establecen cuestiones de nombre. La ley se refiere al municipio con todos estos conceptos y hay un conjunto de modificaciones que hay que introducir para referirse correctamente al gobierno municipal o al municipio según corresponda.

El segundo aspecto era definir el carácter colectivo de la conducción y como gobierno municipal al Concejo, a ese conjunto de cinco concejales de los cuales el alcalde resulta ser aquel que sale electo como más votado de la lista más votada del sublema más votado, porque hoy la ley electoral permite que el más votado sea el de la lista más votada del sublema más votado y no el más votado del lema más votado. Esas son algunas de las cuestiones vinculadas a las reglas electorales características en el municipio que hacen que, por ejemplo, en estas últimas elecciones haya alcaldes con sesenta y seis votos y otros con la mitad de los votos de otro vecino que obtuvo más votos pero que por las estructuras de lemas y sublemas no logró concretar la mayoría. Ese es un tema a discusión que este proyecto de ley atiende parcialmente. Por poner un ejemplo, en las últimas elecciones, en Young hubo cuatro lemas con catorce candidatos. Este proyecto propone, casi como una provocación a la discusión, que cada lema pueda presentar tres candidatos en cada localidad. Eso ya es un montón en la mayoría. Fíjense que en esos municipios recién creados que mencionaba, que figuran con localidades de menos de ciento cincuenta habitantes y los ciudadanos son menos que esos, hay cuatro lemas con tres listas con doble número de suplentes a los titulares: todos somos candidatos, todos nos votamos y todos salimos. Ahí hay un tema para que esta Comisión pueda tratar tomándose largo tiempo y haciendo discusiones enormes.

Con respecto al carácter colectivo de la conducción, entendemos que muchos aspectos de redacción del proyecto de ley establecen que las potestades en un municipio o en un gobierno departamental corresponden al Concejo y que el alcalde tiene un conjunto de obligaciones en función de lo que la ley o el Concejo determinan. La más clara de ellas es la potestad administrativa sobre los funcionarios. Uno no puede someter a los funcionarios del municipio a que cinco concejales con sus suplentes manden sobre el conjunto de la estructura administrativa del municipio, que a veces es pequeña y a veces es bien importante. El alcalde tiene la responsabilidad administrativa, pero la conducción -de acuerdo con las normas de recursos humanos del gobierno departamental- debe residir en el órgano colectivo, es decir, en el municipio.

En tal sentido, hay una buena discusión. Hay un trabajo realizado junto con el Congreso de Intendentes durante el período pasado en el que los profesores Buquet y Garcé analizan las características del gobierno municipal y del colegiado. Además, hacen una recopilación y una recorrida sobre las virtudes, las fortalezas y los problemas que trae el colegiado. De alguna manera, estos dos estudiosos insisten en la fuerte tendencia que tiene el Uruguay hacia los órganos colegiados para mantener la dirección de las empresas públicas. Muchas veces, eso se vio no solo en el gobierno nacional sino en los gobiernos departamentales, algo que recogen ahora los municipios.

En el tema del colegiado se plantean algunas cuestiones que recoge el proyecto como, por ejemplo, la cantidad de integrantes del organismo colegiado. A veces, parece que cinco miembros para un municipio de menos de mil personas puede ser un exceso, y a veces parece que cinco miembros para un municipio en el cual podrían votar doscientas mil personas -pero solo lo hacen sesenta mil personas- no serían suficientes. Uno piensa en el municipio de Centurión por un lado y, por el otro, en el Municipio E o CH de Montevideo. En lugar de tener cinco miembros, perfectamente podrían siete. Inclusive, se podría acompasar la cantidad de miembros con lo que le va pasando a algunas localidades.

Ninguna ley prevé que un municipio pueda quedar sin efecto luego de creado por la desaparición de la población de la zona. Eso puede ser bien importante en algunos municipios con características rurales, donde la tecnología y la evolución indiquen que hay una situación para atender. En principio, el proyecto prevé que los municipios sean de tres miembros y que las juntas departamentales -de forma previa a los actos electorales y en función de los criterios de la población y de las competencias que asumieron los municipios- puedan decidir si lo más conveniente es tener cinco o siete miembros. Es una propuesta que intenta resolver no el problema de la cantidad de miembros, sino el tema de la representatividad, por un lado, y, por otro, lo relativo a las competencias y el ajuste a realidades distintas que la norma debe establecer con carácter general para todas las autoridades locales

En tal sentido, poner tres candidatos por lema en cada municipio o manejar el número de concejales podría cambiar el mapa electoral.

De la misma manera que mencionaba que hay un estudio sobre el colegiado, también hay un análisis sobre cómo influirían los cambios en las reglas electorales en cuanto a la composición de los municipios o en las mayorías por partido para cada uno de los municipios. Hace unos momentos pasé al señor secretario de la Comisión unos *links* relativos al tema. Hay un estudio de Buquet, Cardarello y Schmidt del Instituto de Ciencia Política que analiza los efectos de las reglas electorales en los municipios. Vale la pena darle una mirada para saber qué pasa si se cambian las reglas y qué sucede en los distintos municipios. Uno podría decir: "No hay cambios sustantivos que estas reglas electorales provoquen en el reparto de poder que implican las distintas posiciones de los municipios". Puede haber cambios que impliquen mejores formas de funcionamiento en cada uno de ellos.

Hay algunos aspectos vinculados a la planificación. La experiencia indica que a partir del 1º de enero de 2016 los municipios comenzaron a acceder a cantidades más importantes de recursos. La Ley Nº 19.272 estableció la necesidad de que los presupuestos departamentales determinaran la existencia de programas presupuestales municipales, y la gran mayoría de ellos los crearon. Además, en el presupuesto se estableció el Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios con una importancia creciente. A valores de enero de 2016, el Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios estaba en alrededor de $ 100.000.000 y, al 31 de diciembre de 2019 -o aún en 2020, que repite el presupuesto de 2019-, estaba en alrededor de $ 1.480.000.000. Por lo tanto, la importancia de los municipios en el destino de los recursos puso de manifiesto algunos problemas vinculados a cómo se manejan esos dineros y al para qué.

Como verán, en todas las intendencias hay directores de desarrollo desde el punto de vista económico. Hay algunas que tienen directores de desarrollo ambiental, de desarrollo social, pero todas tienen un director de desarrollo económico que, cuando uno analiza el tema, siempre es una persona de alta confianza del intendente. Sin embargo, es una división que tiene muy pocos recursos, entre otras cosas, porque en ningún lado

-ni en la ley orgánica de los departamentos, la vieja Ley Nº 9.515 orgánica municipal, ni en la Ley Nº 19.272- se pone el desarrollo como una centralidad de los gobiernos departamentales. El proyecto de ley hace referencia -en un par de artículos- a que ese el objetivo. La promoción del desarrollo es competencia de los gobiernos departamentales, de los gobiernos municipales y de los concejos. Por lo tanto, una tarea tan importante no puede ser dejada fuera de la planificación. Todos los municipios -así como todos los organismos del gobierno- deberían tener la posibilidad de que un organismo que va naciendo incorpore las herramientas de buenas prácticas de administración y de definición de políticas públicas, lo que implica tener un plan. En relación a eso, la ley establece que todos los municipios deben tener un plan de desarrollo que haya sido producto de un proceso participativo y de discusión con la población de ese territorio. Hay un conjunto importante de normas vinculadas a cómo se procesa la discusión de un plan de desarrollo municipal. Al respecto, hay buenas experiencias de un conjunto de municipios que en estos últimos años fueron desarrollando un plan cada vez con mayor sofisticación y ajuste a la realidad. Ahora comienza otro ciclo en el que los municipios tendrán que generar su nuevo plan quinquenal. Cuando se apruebe el presupuesto nacional y los presupuestos departamentales quedarán también aprobados esos programas presupuestales municipales y los municipios deberán ajustar sus objetivos, sus metas y sus indicadores a las nuevas características de un plan quinquenal y de un plan operativo anual. En la página web de la OPP, "Municipio digital", municipio por municipio, pueden encontrar sus planes operativos anuales. Allí podrán encontrarse con sorpresas, y decir: "¡Qué feo que está este plan!" o "¡Qué bien que está este plan! ¡Cómo este plan forma efectivamente parte de la estructura de funcionamiento del municipio!".

Con respecto a la disposición de los recursos, ha sido un tema recurrente de discusión para conocer quién es el ordenador del gasto. La ordenación del gasto es una parte del proceso de ejecución de las políticas públicas. Se vota un presupuesto que establece una autorización para gastar -lo que todos llamamos el crédito presupuestal-, pero también hay obligación de cumplir con ella. Cuando alguien establece un crédito presupuestal no solo está dando una autorización para gastar, sino que dice en qué debe gastar el crédito. Por lo tanto, hay una obligación por detrás. Ese es el primer paso de disposición del gasto. El segundo paso es la propia contratación a través del procedimiento que sea: la compra directa, el concurso de precios, la licitación abreviada o la licitación pública. Luego, aparece la ordenación del gasto. Una vez cumplidos los procesos de contratación, alguien tiene que decidir qué se contrata. Debe hacerlo mirando que existan los créditos presupuestales para contratar, que los créditos presupuestales que se vayan a utilizar sean dispuestos por el organismo legislativo correspondiente y, finalmente, que se cumplieron todos los procesos. En el caso de los municipios requiere algo más: una voluntad colectiva. La ley establece que para ordenar un gasto hay que tener mayoría en el concejo. Además, como el que firma es el alcalde, debe aparecer su voto conforme.

Se trata de un proceso bien complejo de construcción de un acuerdo. La ley debe dejar claro cómo se construye y cuáles son los límites. Los intendentes siempre quieren saber qué pasa cuando un municipio dispone un gasto más allá de lo que establece el presupuesto. Se dispone un gasto y saca una resolución pero, si uno no procede rápidamente y notifica al adjudicatario, se generan derechos y problemas. Este proyecto de ley preveía que el intendente, de oficio, pudiera revocar ese acto cuando el compromiso asumido por el municipio superara los créditos presupuestales que la junta departamental le otorga. Esto, para los abogados, genera algunos problemas vinculados con lo siguiente: "Si el intendente puede revocar una resolución del municipio quiere decir que el intendente es el jerarca del municipio". ¿Puede ser? Esta es una discusión jurídica

y, en la práctica, esta es la solución que encontraron quienes trabajaron en el tema junto al Plenario de Municipios. Es bien interesante analizar el tema de la disposición de los recursos porque ahora, luego de la Ley de Urgente Consideración, todo se complejiza en la medida en que el Tocaf exige no solo la disposición del gasto, sino tener un plan anual de contrataciones. De lo contrario, no se pueden hacer contrataciones de cosas que no estén previstas en el plan anual. En esta norma no hay previsiones de algo que no haya ocurrido. Seguramente sea un problema que los municipios y los gobiernos departamentales tengan que encarar en este período.

Algunas cuestiones que aparecen con la disposición de los recursos refieren a las retribuciones o las compensaciones de los miembros de los municipios, de los concejales. Claramente, el alcalde es rentado. La experiencia indica que el salario del alcalde va siendo fijado en cada oportunidad por el intendente municipal. El proyecto de ley dice que el sueldo del alcalde debería ser fijado en forma previa a las elecciones por los mismos mecanismos que se establece el sueldo del intendente. Asimismo, establece dos cosas. En primer lugar, en aquellos municipios de menos de mil habitantes, el conjunto de sus miembros deberían ser honorarios. Hablo de localidades chicas con capacidades contributivas pequeñas. A veces, el costo de funcionamiento del municipio es muy superior a la capacidad contributiva y a su posibilidad de prestar servicios al conjunto de la población. En segundo término -en este proyecto de ley se encaran cuestiones de transparencia-, se deja en claro los beneficios que obtienen los distintos concejales por ser miembros de los concejos. En algunos casos son cero y, en otros, equivalen a algún pago de viático o exoneraciones del pago de la patente de rodados o de la contribución inmobiliaria. Ya se me ha planteado que el alcalde cobra un sueldo, pero resulta que puede exonerar la patente de rodados, y el concejal, que es honorario, llega en bicicleta a la reunión del concejo porque tiene otro trabajo que no le permite siquiera tener un auto. Eso plantea diferencias bien importantes a nivel de los miembros del concejo, pero también en términos de la imagen que se da a la ciudadanía.

Por lo tanto, en este proyecto de ley hay todo un capítulo que tiene que ver con cuestiones de transparencia. No solo se trata de saber qué pasa con los concejales o cuál es el plan del municipio, sino de establecer una obligación concreta del alcalde en el sentido de que el responsable de todo lo que establece la ley de transparencia -en cuanto a la publicación de todos los datos- no puede ser delegado en nadie más.

Con respecto a las juntas departamentales, hay algunos artículos que refieren a sus poderes. La junta departamental es el Poder Legislativo departamental y, sin duda, el organismo de contralor en el que funciona el gobierno departamental. La función de contralor que la junta departamental realiza sobre el ejecutivo departamental, además, debe realizarla sobre los municipios porque son un organismo colegiado, que no legisla. Se trata de organismos ejecutivos en forma colectiva. Entonces, la junta departamental debe poseer facultades de contralor sin tener que pasar por el filtro del intendente. Ello implica comunicarse directamente con el municipio; hay algunos departamentos en los que se hace y otros en los que no. Además, está la posibilidad de llamar a sala y de convocar al concejo para que responda sobre sus resoluciones. Específicamente, me refiero a que el concejo responda sobre sus resoluciones y no el alcalde, puesto que no es quien las toma. De acuerdo a lo que establece el proyecto de ley, todo el poder se dirige sobre el concejo. Aquel que no comparta la resolución, en la junta departamental tendrá la posibilidad de expresar sus opiniones discordantes.

También podemos hablar de la vigencia de las juntas locales. Como saben, la disposición transitoria establece que las juntas locales van a seguir hasta que se reglamenten las autoridades locales del artículo 262. Los redactores de esta iniciativa entienden que con la Ley Nº 19.272 -y con la Ley Nº 18.567, antes- se reglamentan las

autoridades locales. Por lo tanto, no deberían convivir los dos sistemas. No debería haber juntas locales y municipios. La disposición transitoria de la Constitución dice que las juntas locales viven hasta tanto se establezcan las normas que regulen las autoridades locales. Asimismo, el proyecto propone que el Parlamento declare que esa transitoriedad fue cumplida y que la única autoridad local que existe en el territorio es aquella que derive del voto popular en un municipio. Si el intendente -más allá de lo que establece la ley- no quiere crear un municipio, pero entiende que debe haber un organismo que se encargue de determinadas tareas en una localidad, tiene la posibilidad de generar las comisiones delegadas y funcionar en tal sentido. No debemos confundir las autoridades locales puestas en función a través de acuerdos políticos con aquellas que resultan de la elección popular.

Por otra parte, el articulado presenta la creación de un congreso de ediles que refleja lo que existe hoy. Simplemente -vía la norma- se trata de darle una personería jurídica. Trata de hacer lo propio con el Plenario de Municipios. Como saben, este funciona en la órbita del Congreso de Intendentes. Yo hablo de "órbita", aunque algunos dicen que funciona dentro o que "depende de". Habría que generar una persona jurídica para el Plenario de Municipios con un conjunto de atribuciones básicas para coordinar acciones. El Congreso de Intendentes tardó casi cuarenta años en aparecer en la Constitución como un organismo. El Plenario de Municipios tiene más de diez años de funcionamiento y constituye una instancia en la que se intercambian opiniones y experiencias. Además, a impulso del plenario, comienza a haber muchos trabajos en red. A ello se suman las relaciones y la interinstitucionalidad que requieren los distintos niveles de gobierno con los municipios y estos entre sí.

En cuanto a las cuestiones vinculadas con la transparencia, el proyecto de ley -en su último artículo- plantea una discusión no menor en el sentido de que el ingreso de los funcionarios de los gobiernos departamentales debe ser por concurso. Ese no solo es un tema programático, sino de buenas prácticas asociadas con los mecanismos de participación y transparencia. Cuando uno lee todo tipo de manuales vinculados con los sistemas de participación activa de los ciudadanos advierte que se sienten involucrados si creen en las instituciones de las que participan. Ello implica saber cuáles son las reglas de juego. Por lo tanto, todos recomiendan que los principios de la democracia como la isonomía o la isegoría se concreten, en la medida de que cualquier ciudadano tiene las mismas oportunidades para ser un servidor público. Por ello, este proyecto de ley termina proponiendo esta medida programática -pero obligatoria- para el conjunto de los gobiernos departamentales y municipales.

Debe haber en algún archivo de la Comisión alguna opinión por parte del Congreso de Intendentes de la época en cuanto a ciertos aspectos. Seguramente haya que rever este proyecto de ley o la posición de los intendentes; ese es un insumo que vale la pena recorrer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como nuestro invitado habló del Congreso de Ediles, debo aclararle que de forma independiente estamos tratando un proyecto de ley sobre su institucionalización.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Luego del detallado informe de nuestro invitado, la versión taquigráfica nos va a permitir mirarlo de otra manera. Quizás, en las sucesivas convocatorias, podamos volver a conversar sobre estos temas con mayor profundidad.

Entendí que el señor Pedro Apezteguía había enviado a la Secretaría de la Comisión los *links* de los dos materiales a los que hizo referencia.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Envié cuatro *links*. Uno de ellos refiere a una propuesta que trabajó el Instituto de Ciencia Política. Tomó conocimiento de las series de las credenciales cívicas y de los territorios y trató de armar un puzle: "Si todos fueran municipio, esta sería la conformación final".

Otro estudio bien interesante tiene que ver con la simulación de alternativas hecha por un equipo de geógrafos y de arquitectos que explica cómo tendrían que ser los municipios si miráramos el territorio y las identidades culturales, más allá de las series.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- No sabía que eran cuatro *links*.

Debo aclarar que prácticamente no hay diferencia entre lo que incluye la ley sobre el Congreso Nacional de Ediles y el proyecto en discusión. Pensamos que iba a ser más sencillo abordar pura y exclusivamente todo esto mientras durara el proceso de debate del proyecto de ley. Si hubiese alguna modificación, podría incorporase en la normativa.

De todos modos, no vamos a tomar ninguna decisión sin las autoridades definidas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa aclara que todo el material aportado por el señor Pedro Apezteguía ya fue reenviado a los demás señores legisladores.

Agradecemos la presencia del señor Pedro Apezteguía.

(Se retira de sala el señor Pedro Apezteguía)

——Nos queda pendiente, entonces, que se conformen los ámbitos del Congreso de Intendentes, del Congreso de Ediles y del plenario de municipios para convocarlos a la Comisión. Aún no tenemos fecha para su instalación.

Vamos a tener sesión la semana que viene y otra el 15 de diciembre, sobre la que habrá que ajustar horarios.

Reitero: de no conformarse esos ámbitos, estaríamos avanzando en el intercambio de la Comisión sobre el proyecto de ley a estudio.

Se levanta la reunión.

